



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 484/2015

(Pleno)

La Laguna, a 28 de diciembre de 2015.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de perros de asistencia para personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 484/2015 PPL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud de dictamen y preceptividad

1. La Excm. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias, por escrito de 20 de noviembre de 2015 (registrado de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el 25 del mismo mes) solicita, de acuerdo con lo establecido en el apartado primero del art. 12 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el apartado segundo del art. 138 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), preceptivo dictamen por el procedimiento ordinario (art. 20.1 de la Ley 5/2002) sobre la "Proposición de Ley de perros de asistencia para personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de Canarias" (en adelante, PPL).

2. La competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitir el dictamen, así como su preceptivo carácter resultan, respectivamente, del art. 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (aprobado mediante Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformado por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, EAC, en adelante) y de los arts. 11.1.A.c) y 12.1 de la citada Ley 5/2002, en relación con el art. 138 RPC.

3. El Gobierno de Canarias, con fecha 5 de octubre de 2015, de conformidad con lo establecido en el art. 135.2 RPC, manifiesta su criterio favorable a la toma en consideración de la Proposición de Ley y a su tramitación parlamentaria.

* Ponente: Sr. Brito González.

La citada Proposición fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada los días 10 y 11 de noviembre de 2015.

II

Objeto y fundamento de la Proposición de Ley.

1. La Proposición de Ley que se analiza tiene como fin principal reconocer y garantizar el derecho de acceso, circulación y permanencia en cualquier espacio físico o medio de transporte de las personas con discapacidad que precisen del auxilio y apoyo de un perro de asistencia oficialmente reconocido en los términos señalados en la Proposición de Ley.

Además, la Proposición de Ley regula las diversas manifestaciones del ejercicio de ese derecho; el reconocimiento, pérdida y suspensión de la condición de perro de asistencia; y establece el régimen de infracciones y sanciones aplicable.

2. Para ello se parte de la obligación que el art. 49 de la Constitución Española (CE) impone a los poderes públicos de realizar una política de “previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos”; así como el reconocimiento, previsto en el art. 14 CE, de la igualdad de todos los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición “o circunstancia personal o social”. A su vez, el art. 9.2 CE impone la obligación a los poderes públicos de “promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo aquellos obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

3. De acuerdo con la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 -ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 3 de mayo de 2008- España se comprometió a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que fuesen pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la misma, y así lo ha venido haciendo de forma gradual mediante la aprobación sucesiva de disposiciones legales y reglamentarias, tanto estatales como autonómicas.

Así, destacamos el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, mediante el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, que incorpora y armoniza las disposiciones normativas dictadas con posterioridad a la ratificación de la citada Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con la finalidad de adaptar la normativa española a los principios y derecho declarados en la misma.

4. Por otra parte, la colaboración de los animales, en especial los de raza canina, mediante la aplicación de técnicas adecuadas de adiestramiento, proporciona al ser humano una estimable ayuda en diversos ámbitos de la vida -desde situaciones de emergencia hasta el trabajo con personas que padecen distintos tipos de discapacidad- en los que actúan con una destreza y sensibilidad que los hace imprescindibles para la plena integración de las personas del citado colectivo.

En efecto, la Proposición de Ley objeto de análisis viene a reconocer la importante y decisiva labor que realizan estos perros, desempeñando numerosas tareas de apoyo, auxilio, aviso, asistencia y conducción de personas con discapacidad visual, psíquica, física o sensorial, procediendo a regular el derecho de acceso, circulación y permanencia de las personas con discapacidad que precisen de un perro de asistencia todas aquellas cuestiones relacionadas con el ejercicio de tal derecho, especialmente en lo que se refiere al reconocimiento y acreditación de los perros de asistencia, denominación que viene a sustituir al tradicional concepto de perro-guía (vid. art. 18 del Reglamento de Protección de animales, aprobado por Decreto 117/1995, de 11 de mayo; art. 20 de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Físicas y de la Comunicación; y art. 36 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 227/1997, de 18 de septiembre).

5. La iniciativa legislativa sometida a dictamen sigue la estela marcada por algunas Comunidades Autónomas que han procedido a regular esta materia mediante norma jurídica con rango legal. En el caso de la Comunidad Valenciana (Ley 12/2003, de 10 de abril, sobre Perros de Asistencia para Personas con Discapacidades), País Vasco (Ley 10/2007, de 29 de junio, de Perros de Asistencia para la Atención de Personas con Discapacidad), Cataluña (Ley 19/2009, de 26 de noviembre, de Acceso al Entorno de las Personas Acompañadas de Perros de Asistencia), Comunidad Foral de Navarra (Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad Acompañada de Perros), Región de Murcia (Ley 4/2015, de 3 de marzo,

de Perros de Asistencia para Personas con Discapacidad) y Madrid (Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad con Perros de Asistencia). No obstante, conviene resaltar que esta Proposición de Ley, salvo determinadas variantes en el texto de su exposición de motivos, reproduce la totalidad del articulado de la Ley 4/2015, de 3 de marzo, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, lo que sin duda alguna constituye una defectuosa técnica legislativa que debe ser resuelta en su tramitación parlamentaria.

En efecto, una comparación de la Proposición de Ley con la citada ley autonómica pone de manifiesto la necesidad de corregir el texto sometido a estudio para adaptarlo a las características propias de nuestra Comunidad [a título de ejemplo, en el art. 8, apartado m) PPL, se hace mención a "ríos y lagos", y en el apartado n) se habla de "autobuses", cuando es evidente que en nuestra Comunidad no existen ríos ni lagos y, aquellos vehículos poseen en Canarias una denominación propia]; para salvar errores de transcripción que proceden del texto reproducido (en la disposición adicional segunda se hace mención al apartado 4 del art. 2 PPL, que no existe); o, lo que es más importante, para adaptar la Proposición de Ley a los cambios legislativos producidos desde que se aprobó el texto copiado. Así, en el art. 29 PPL se hace una remisión en bloque a lo establecido en el Título IX de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al R.D. 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, sin tener en cuenta que en la actualidad dicha regulación resulta afectada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya entrada en vigor se producirá al año de su publicación en el B.O.E. (producida el 2 de octubre de 2015) y supondrá la derogación de los textos legales señalados en el art. 29 PPL [disposición final séptima y disposición derogatoria única.2, apartados a) y e) de la Ley 39/2015] y el sometimiento a la nueva regulación establecida.

Pero lo más relevante de esta deficiente técnica legislativa es que con tal forma de actuar la Cámara asume una iniciativa legislativa -ejercida al amparo de lo previsto en el art. 12.5 EAC, en este caso, por el Grupo Parlamentario Popular- de una forma ciertamente no plena, por lo que una vez tomada en consideración por la Cámara (como aquí ha sucedido al asumirse la PPL en su integridad) y por ello pasar a su pleno dominio institucional y competencial, la casi literal reproducción de la citada Ley 4/2015, de 3 de marzo, de la Región de Murcia, con sus aciertos y errores, pudiera suponer una autolimitación, siquiera sea inicial, de la potestad legislativa

que estatutariamente tiene atribuida la Cámara [art. 13.a) EAC en relación con los arts. 121 y siguientes del RPC], expresión cualificada de la autonomía política de esta Comunidad. Ciertamente, tal autolimitación puede y debe ser corregida durante la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley, evitándose así las consecuencias negativas derivadas del uso de la indicada técnica legislativa, y así debiera ser en aras de la plena expresión normativa de que goza nuestra Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía.

III

Estructura de la Proposición de Ley.

1. La Proposición de Ley se estructura (reproduciendo casi literalmente el contenido de la Ley 4/2015 de la Región de Murcia), en una exposición de motivos, 32 artículos, que se distribuyen en cuatro capítulos, siete disposiciones adicionales (campañas informativas y educativas; colaboración y coordinación administrativa; convenios; derechos y obligaciones de perros de asistencia de estancia temporal en esta Comunidad; validez de los reconocimientos oficiales; reconocimiento de perros para usuarios de la ONCE y adaptación terminológica), dos disposiciones transitorias (adaptación normativa), una disposición derogatoria y dos disposiciones finales (habilitación reglamentaria y entrada en vigor).

El Capítulo I (arts. 1-6) regula las disposiciones generales -objeto, ámbito de aplicación y finalidad del texto legal; el Capítulo II (arts. 7-14) enumera los derechos y obligaciones de las personas usuarias de perros de asistencia y adiestradores - acceso, circulación y permanencia-; el Capítulo III (arts. 15-20) regula los procedimientos sobre la condición de perros de asistencia -reconocimiento, suspensión y pérdida-; y el Capítulo IV (arts. 23-32) se desglosa en tres secciones que establecen el régimen de infracciones y sanciones aplicable en relación al derecho de acceso, circulación y permanencia que pretende regular la Proposición de Ley.

2. Debe corregirse la estructura dada al Capítulo IV "Infracciones y Sanciones", introduciendo otra Sección, que sería la 1ª, intitulada "Disposiciones generales" que abarcarían los arts. 21 y 22 de la PPL, lo que desplazaría la numeración del resto de las Secciones del citado Título.

IV

Sobre la competencia legislativa.

La Constitución Española establece en su art. 148.1.20ª que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia exclusiva en materia de asistencia social.

Conforme a ello, el Estatuto de Autonomía de Canarias, en su art. 30.13, establece la competencia exclusiva de nuestra Comunidad en materia de asistencia social y servicios sociales. A su vez, el art. 5.2.a) EAC establece que los poderes públicos canarios, en el marco de sus competencias, asumen como principio rector de su política, la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran.

En el ejercicio de tal competencia autonómica se han aprobado una serie de leyes que inciden en la materia objeto de la Proposición de Ley. Así:

- La Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicio Sociales, que en su art. 4.2.e) establece como área de actuación del Gobierno de Canarias “la promoción y atención de las personas con disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales, así como la promoción de su integración social, a fin de conseguir su desarrollo personal y la mejora de su calidad de vida”.

- La Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Físicas y de la Comunicación, que garantiza la accesibilidad al entorno urbano, a las edificaciones públicas y privadas así como a los medios de transportes de las personas discapacitadas.

A mayor abundamiento, cabría hacer mención a otra normativa dictada por esta Comunidad Autónoma que igualmente incide en la materia que nos ocupa, y que no ha sido mencionada en la exposición de motivos ni en la parte dispositiva del texto propuesto. Así:

- La Ley 8/1991, de 30 de abril, de Protección de los Animales, y el Decreto 117/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo.

- El Reglamento de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Físicas y de la Comunicación, aprobado mediante Decreto 227/1997, de 18 de septiembre.

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia legislativa sobre la presente materia, circunstancia explicitada en la exposición de

motivos del texto que se examina. Tal competencia, con carácter general, se ha ejercido con adecuación al parámetro constitucional y estatutario de aplicación.

V

Observaciones al articulado.

Al texto sometido a dictamen se le formulan las siguientes observaciones:

- Artículo 2 PPL.

Su apartado 1 debe ser integrado con las normas contenidas en las disposiciones finales, cuarta y quinta y disposición transitoria primera PPL, con las que integra una unidad normativa.

- Artículo 3 PPL.

Debe mejorarse su redacción a fin de diferenciar adecuadamente los conceptos de "reconocimiento" y "acreditación", que no son conceptos excluyentes sino distintos, lo que permite considerar como "perro de asistencia" a aquellos perros que han sido adiestrados en centros especializados oficialmente reconocidos y que, como resultado de ese adiestramiento, han adquirido las aptitudes necesarias para el acompañamiento, conducción y auxilio de personas con discapacidad a los que quedan vinculados singularmente mientras dure su condición de perro de asistencia.

Asimismo, en la Proposición de Ley, que utiliza la expresión de "perros adiestrados y educados", pero también usa otras expresiones como "formación" (art. 6 PPL), "reeducación" e "instrucción" (art. 12 PPL), que debieran tener un tratamiento uniforme y de mayor precisión terminológica (incluso diferencial por si hubiera alguna distinción entre adiestramiento y educación).

- Artículo 4.d) PPL.

Parece que la remisión reglamentaria que realiza este artículo se está refiriendo a la reglamentación específica existente en materia sanitaria y no al desarrollo reglamentario que en su momento se haga de la ley que proceda de esta Proposición de Ley.

- Artículo 6 PPL.

Su titulación, "Centros de adiestramiento", deberá mencionar que se refiere a los "Centros de Adiestramiento Oficiales", pues el art. 15.1.a) PPL exige como requisito para el reconocimiento de la condición de perro de asistencia que el

adiestramiento se haya realizado “por una entidad o centro de adiestramiento oficialmente reconocido”.

Igualmente, en aras una mayor claridad y seguridad jurídica, debería especificarse la capacitación profesional de los adiestradores de perros que sea exigible.

- Artículo 8 PPL.

En el citado artículo se observa que no ha tenido en cuenta, en el desglose alfabético que realiza de los distintos apartados que lo componen, la letra “ñ”. Deberá cambiarse dicho desglose introduciendo la señalada letra en el apartado correspondiente.

En el apartado b), el régimen jurídico de uso de los perros de asistencia en centros y dependencias “judiciales” se atenderá a lo que al respecto disponga la Administración de la que dependan tales centros y dependencias.

En la misma línea, el apartado j), sobre el uso de los perros de asistencia en los “centros dedicados al culto religioso”, deberá tener en cuenta la libertad de culto y religiosa en conexión con cada confesión, por lo que debiera incorporarse alguna cautela previsor de eventuales conflictos.

- Artículo 10.2 PPL.

En el último párrafo, el reenvío al art. 8 PPL debe ser efectuado al art. 7 PPL.

- Artículo 15 PPL.

En el apartado 1.b), el reenvío que se hace al art. 16 PPL debe hacerse al art. 17 PPL.

Asimismo, del contenido del apartado 1.c) [y también el del art. 18.1.b) PPL] se infiere que un perro de asistencia solo está vinculado con una persona usuaria, no habiendo inconveniente en que lo pueda estar a varias. Por eso, en el apartado 2, cuando se indica que el reconocimiento se dispone durante “toda la vida del animal”, quizás se deba hacer referencia al hecho de que ello es así *sin perjuicio de que el perro pase a prestar asistencia a persona usuaria distinta de su original usuario*, lo que implicaría, también, la necesidad de modificar el texto del art. 18.1.b) PPL. Ambas circunstancias, vinculación múltiple o sucesiva del perro con las personas usuarias, deberán tener debida constancia en el Registro de perros de asistencia que se cree reglamentariamente (art. 15.2 PPL).

El apartado 3 contiene una regulación complementaria del art. 5 PPL (“personas usuarias”), por lo que deberá formar parte de dicho artículo y no del precepto comentado, que se refiere al reconocimiento del perro de asistencia.

- Artículo 17.4 PPL.

Se establece el imperativo de someter a estos animales a los procedimientos de intervención veterinaria de esterilización o castración del animal, si bien debería justificarse el motivo de tal obligación [tal como se recoge en el art. 16.1.a) de la Ley Foral 3/2015, de 2 de febrero, o en la catalana, art. 6 de la Ley 19/2009, que obligan a la esterilización de los perros de asistencia “para evitar los efectos de los cambios de niveles hormonales”].

- Artículo 18 PPL.

Por un lado, deberá desglosarse en párrafo independiente la letra “g” del mismo.

Por otro lado, en el apartado 3 del mencionado artículo, que se refiere a la no procedencia de declarar la pérdida de la condición de perro de asistencia en los supuestos previstos en las letras b) y c) del apartado 1, deberían añadirse las letras e) y f), puesto que carecería de sentido que el perro de asistencia perdiera tal condición por no cumplir debidamente el usuario, tenedor o propietario del mismo con sus respectivas obligaciones higiénico-sanitarias o de tener la póliza de seguro de responsabilidad civil en vigor, ya que ello no debe imposibilitar el hecho de que el perro pueda ser vinculado a otra persona usuaria que lo pudiese necesitar.

- Artículo 20 PPL.

La pérdida y suspensión de la condición de perro de asistencia se entiende que afecta al eventual derecho que tiene la persona usuaria de acceder *con el perro afectado* por la pérdida o suspensión de la condición, pero no al derecho de acceso con otro perro de asistencia debidamente reconocido y acreditado como tal.

- Artículo 23.2.c) PPL.

Se dispone como infracción leve la “exigencia indiscriminada y arbitraria de la presentación en la documentación”, lo que quizás resulta de difícil delimitación, pues lo que resultaría infracción sería la *petición discriminatoria de la misma*, si por indiscriminada entendemos *aleatoria*. Por otra parte, la *petición arbitraria* de la misma es de difícil deslinde de la petición pura. Quizás el supuesto al que se puede reconducir el hecho típico es la petición de la documentación pese a que el perro de

asistencia lleve su chapa identificativa. Si no la llevara, es obvio que tal petición en modo alguno es arbitraria.

En el apartado 3, se contienen conceptos jurídicos indeterminados que deben ser precisados de alguna forma, como son “de manera continuada”, “de manera reiterada” y “de manera intencionada”.

Por otra parte, en el apartado e) se califica como infracción “privar de forma intencionada a un usuario o usuaria de su perro de asistencia”, debiendo precisarse el alcance de la expresión “privar”.

- Artículo 24.2 PPL.

En el supuesto de infracciones graves y muy graves del denominado derecho de acceso, se dispone que sin perjuicio de la sanción que corresponda se podrán imponer las “sanciones accesorias” que se prevén “en aquella”, expresión esta que reconduce al art. 85 del antes citado Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, texto al que se hace referencia en el apartado primero, por lo que deberá así señalarse.

- Artículos 25, 26, 29, 30 y 32 PPL.

Se produce una innecesaria repetición del texto de los arts. 25 y 29 PPL, por un lado, y de los arts. 26 y 30 PPL, por otro, derivados de la distinta naturaleza jurídica de las infracciones que regulan las secciones en las que se encuadran.

Siguiendo la observación indicada en el Fundamento III.2 de este Dictamen, tal reiteración podría evitarse pasando el contenido de estos artículos a esa nueva Sección 1ª que englobaría las *Disposiciones generales* del régimen sancionador.

En la misma línea que lo anterior, el art. 32 PPL, que regula el régimen sancionador, quedaría mejor encuadrado en dicha Sección 1ª.

- Artículo 27 PPL.

En su apartado 2.c), debiera precisarse el concepto “simple resistencia”, siendo a tales efectos quizás más correcta la expresión *negativa*.

En el apartado 3.c), la norma infractora que contiene corresponde a una infracción del denominado derecho de acceso, por lo que su ubicación sería la Sección 1ª y no la 2ª. En el tipo propuesto, se debiera incluir asimismo la *carencia de reconocimiento*.

En el apartado 4.a) no es necesaria la expresión “fraudulenta y abusiva” que se contiene, pues el uso de un perro de asistencia para la comisión de actividades ilícitas o delictivas, por el dolo que suponen, ya contienen o arrastran aquellas calificaciones.

- Artículo 31 PPL.

Este precepto encabeza la Sección 3ª, cuyo título “Régimen sancionador aplicable a los incumplimientos de las obligaciones y requisitos de carácter sanitario”, deberá modificarse pues no se corresponde plenamente con el contenido del art. 31 PPL -al exceder los supuestos contemplados del ámbito sanitario- pues el apartado a) se refiere a incumplimientos que exceden a aquella denominación (como son la tenencia, el control, la identificación y el registro del perro de asistencia), mientras que el apartado b) se refiere a los incumplimientos, no solo sanitarios, de los denominados centros de adiestramiento.

- Artículo 32 PPL.

Quizás no baste un reenvío genérico a los tipos y sanciones previstos en materia de protección y defensa de los animales de compañía. Debieran singularizarse unos y otras.

Disposición adicional segunda PPL.

Debe corregirse, pues el reenvío que se hace al art. 2.4 PPL debe hacerse al 2.2 PPL.

C O N C L U S I Ó N

A la Proposición de Ley de perros de asistencia para personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma de Canarias, que se ajusta con carácter general al parámetro constitucional y estatutario de aplicación, se formulan las observaciones expresadas en la fundamentación del presente dictamen.